

## **UNA VISIÓN SOBRE LA VIGILANCIA DEL TRÁFICO EN EUROPA: SITUACIÓN Y NUEVAS TENDENCIAS. LA VIGILANCIA AUTOMÁTICA DE LA VELOCIDAD EN FRANCIA**

Desde el inicio de la edad de la motorización se comprobó que una pequeña pero significativa, minoría de conductores no respetaba las normas de circulación y como consecuencia de ello, arriesgaban sus vidas y las de quienes les acompañan en sus vehículos y, además ponían en peligro a quienes transitaban por las mismas vías públicas simultáneamente. Para hacer frente a estas conductas, surgió la necesidad de detener a los vehículos e identificar a sus conductores y propietarios. Esta labor policial comenzó a realizarse en calles y carreteras europeas a principios del siglo XX y desde entonces se ha venido desarrollando con dos grandes objetivos; por una parte la seguridad vial, y por otra, la seguridad ciudadana. Si bien ésta última entronca con la actividad tradicional de la policía, pues supone la lucha contra el uso de vehículos para cometer delitos o incluso el robo, hurto o utilización ilegítima sin permiso del propietario, lo cierto es que el coste en vidas humanas, daños personales y materiales en los vehículos que suponen los accidentes de tráfico para la sociedad europea debería convertir la seguridad vial en el principal objetivo de la actividad policial. Sin embargo, esto no ha sido siempre entendido así, pues supone ciertamente una ruptura con las inercias del trabajo policial, pero también porque solo en los últimos 20 años ha empezado a considerarse en su verdadera magnitud el impacto que sobre esta sociedad tiene la accidentalidad.

En todos los países y como parte de esa tarea de protección de los ciudadanos y prevención de los delitos, la policía tiene capacidad legal para detener los vehículos e interrogar o someter a ciertas pruebas a conductores y ocupantes. Estas capacidades tradicionales se han desarrollado ampliamente para el caso de la lucha contra quienes infringen las normas de tráfico, que serán tramitadas en ciertos estados siguiendo procedimientos en el ámbito judicial y que en ocasiones constituyen auténticos delitos, y cuyas consecuencias no tienen comparación con las de otros tipos de delincuencia.

Para detener el vehículo pueden utilizarse diferentes procedimientos que han ido modificándose con el desarrollo técnico de las carreteras y de los propios vehículos, sin que ello haya supuesto el abandono de los más tradicionales que siguen teniendo su utilidad en ciertos casos. Al principio, el policía a pie, ordenaba parar al conductor del vehículo que se acercaba indicándole donde debía hacerlo. Más tarde, con el incremento del tráfico se dotó las policías con vehículos desde los que mediante indicaciones orales y gestuales, se requería su detención. Finalmente, se colocaron en los vehículos policiales ciertos dispositivos cuya finalidad es transmitir a los conductores las órdenes de los agentes mediante señales acústicas y luminosas.

En general en todo el mundo detener a los vehículos es una acción que entraña un alto riesgo, y no solo cuando los conductores no acatan las órdenes para hacerlo, sino que involuntariamente no se aperciben del requerimiento o interpretan las indicaciones de una manera inadecuada. En ciertos casos y sobre todo cuando la orden de parada la realiza el policía a pie, suele dotarse a los agentes de unos equipos que impiden sobrepasar el punto de control; un ejemplo de estos equipos serían las cadenas transversales que al ser accionadas por el agente permiten elevar unos elementos

punzantes que pinchan los neumáticos impidiendo, de este modo, que el vehículo pueda proseguir su marcha más allá de una decenas de metros.

Si no se dispone de este tipo de equipamiento en el lugar, se plantea el problema de obligar a la detención. Esto puede hacerse de diversas maneras, desde seguir al vehículo hasta que se detenga necesariamente como consecuencia de haber agotado el combustible o sufrir un accidente, hasta no realizar persecución alguna, pasando por las técnicas que suponen perseguir, rodear y obligar a parar al cerrarle el paso impidiéndole continuar la marcha por cualquier camino. Esta metodología requiere contar con un personal capacitado y entrenado adecuadamente y desde luego resulta muy espectacular, lo cual facilita extraordinariamente que situaciones de este tipo se muestren a menudo en programas de televisión. Esto introduce un aspecto nuevo en el que no nos detendremos pero que merece mención expresa y es la voluntad exhibicionista que promueve la utilización de esta técnica con la única finalidad de su repercusión en los medios de comunicación, en la creencia de que este asunto mejorará la valoración social del trabajo policial.

Existe un consenso general entre todos los científicos y estudiosos en la materia de que el incumplimiento de la norma contribuye de forma decisiva a la accidentalidad, por lo que sin perjuicio de otro tipo de actuaciones que incidan sobre los factores “vía y vehículo” del trinomio tradicional, son aquéllas que se focalizan sobre el factor humano las que primero deben abordarse para luchar contra la inseguridad vial. Dentro de ellas, la educación y la formación son fundamentales, pero se han revelado como insuficientes en todos los países, y salvo voces que claman por la utopía, la necesidad de vigilar el cumplimiento de las normas y perseguir a quienes con su conducta ponen en riesgo su vida y la de otros usuarios es un evidencia.

Si analizamos a nivel europeo las políticas públicas en materia de seguridad vial, puede apreciarse que la forma más decisiva para hacer que el cumplimiento de la norma revista un carácter general, pasa por establecer unos mecanismos de estricta vigilancia de su cumplimiento, y esto es aplicable no solo a las normas de tráfico sino a todas aquellas actividades en las que el comportamiento del ser humano y su actitud a la hora de realizarla son elementos clave.

En el ámbito de la Unión Europea, considerada ésta antes de la última ampliación, la conducción de vehículos por personas que superan los límites de alcoholemia establecidos legalmente en los distintos Estados Miembro causa al menos 6.800 muertos al año; aproximadamente la tercera parte de los accidentes con víctimas tienen como una de sus causas el exceso de velocidad; y más de la mitad de los 22.500 ocupantes de automóviles que fallecen cada año en las carreteras europeas podrían haber salvado sus vidas si hubieran llevado correctamente abrochado el cinturón de seguridad.

Las cifras son elocuentes y ponen de manifiesto con claridad la necesidad de hacer cumplir las normas que han sido establecidas precisamente para determinar el comportamiento de conductores y usuarios a fin de garantizar la seguridad vial. Es cierto que la gran mayoría de los conductores respetan las reglas, pero no basta con que la mayoría lo haga. Los ciudadanos exigen a la Administración que garantice su vida y sus bienes y quienes incumplen las normas ponen en riesgo éstas; por ello, es imprescindible detectar, perseguir y sancionar a quienes se comportan así.

De la experiencia en materia de vigilancia y control del tráfico en los países de nuestro entorno occidental, pueden extraerse una serie de principios básicos. Quizás el más importante es aquél que señala que “a un nivel dado de vigilancia le corresponde un determinado nivel de seguridad vial”. Si se reduce la vigilancia, las infracciones a las normas de circulación aumentan y la seguridad vial empeora. Y en sentido contrario, si se incrementa el nivel de vigilancia, la seguridad mejora.

Sin embargo esta relación no es lineal. Si duplicamos la intensidad de la vigilancia, por ejemplo, el número de controles de alcoholemia, se obtiene una cierta mejora en los indicadores de la seguridad vial, pero si multiplicamos por cuatro el número de controles no obtendremos una mejora en cuatro veces los indicadores de seguridad vial, sino algo menor. Es decir, el efecto marginal del incremento de la vigilancia es gradualmente decreciente.

Por otra parte, aceptando que los ciudadanos están suficientemente formados en el conocimiento y el respeto de las normas de circulación con el mismo grado, al menos, que para el resto de las convenciones que dirigen nuestro comportamiento social, si los niveles de vigilancia permanecen estables no puede esperarse que la seguridad vial continúe mejorando siempre que no se introduzcan modificaciones sustanciales en el parque de vehículos y en las infraestructuras viarias disponibles.

Precisamente esta evidencia es la que ha llevado a algunos expertos a manifestar que un incremento sustancial de la vigilancia es la mejor herramienta que tiene la Administración Pública o un Gobierno para trasladar de la manera más clara a los ciudadanos su decidido compromiso en la lucha contra los accidentes de tráfico.

Es necesario hacer llegar a la sociedad cual es el auténtico sentido de la vigilancia, pues muchas veces se entiende de forma errónea y los responsables no son capaces de explicarlo de una manera adecuada. Hay que vigilar para garantizar que se cumplan las normas de tráfico, pues con ello se garantiza la vida de todos y cada uno. Así pues debe desecharse de forma decidida toda argumentación que plantee la vigilancia como un procedimiento mediante el cual pueda incrementarse la recaudación. Para esto están los impuestos, pero no la vigilancia y la sanción a quienes infringen el Reglamento de Circulación. Y en este sentido aumentar la eficiencia de la vigilancia no supone por sí mismo un incremento directo en el número de controles que han de realizarse sino, lo que es mucho más importante, en disminuir el número de infracciones que comenten los conductores ante el riesgo real o percibido por éstos de ser detectados y denunciados si lo hacen.

A la hora de abordar la vigilancia de la Legislación de Tráfico es preciso tener en cuenta las peculiaridades en los aspectos legales y organizativos que son propias de cada país o cada sociedad.

Con respecto a la organización policial existen modelos que van desde una única y centralizada (Finlandia, Grecia o Irlanda), hasta aquella otra en la que existe una policía para las zonas rurales y otra que actúa en los grandes núcleos urbanos, como es el caso de Francia o Portugal.

Además, la estructura administrativa del Estado también plantea modelos diversos, como la de aquéllos dotados de una organización autonómica más o menos profunda, cual es el caso de Holanda, Dinamarca o Noruega, o el de los Estados Federales, como Alemania.

En lo que hace referencia a la actividad de la vigilancia de la circulación, es necesario distinguir por una parte aquellos modelos en los que existe una especialización profesional frente a aquellas otras organizaciones en las que el tráfico es una actividad más dentro de las tareas generales que desarrolla la policía. Por otra parte, la organización policial puede ser independiente del resto de la policía contando con una cadena de mando propia o bien constituirse unidades de tráfico dentro de la organización general policial.

Como ejemplos de las diferentes posibilidades pueden considerarse los casos de los Países Bajos, Austria o Finlandia donde existen una policía de tráfico independiente y que realizan su labor en las carreteras principales de esos países. El caso contrario podría ser el de Francia donde las Unidades de tráfico están incluidas dentro de la Organización policial general.

Desde el punto de vista del ámbito geográfico de actuación, el modelo más o menos extendido por todos los países europeos, y por supuesto, con todas las peculiaridades de cada uno de ellos, podría resumirse con carácter general de la siguiente manera:

Por una parte en las principales carreteras de todo el país las tareas de vigilancia de la circulación sería responsabilidad de una única, centralizada e independiente policía de tráfico; en el resto de las vías de carácter secundario, en zonas rurales, en pequeñas poblaciones, etc., sería la organización policial responsable de la seguridad ciudadana la encargada de asumir también las tareas relacionadas con el tráfico pudiendo contar o no con Unidades especializadas en esta materia.

Finalmente, en las grandes ciudades, la policía local es la encargada del control de la circulación y a medida que el tamaño de la ciudad es mayor se constituyen Unidades especializadas en tráfico dentro de esa policía local. Dentro de estas grandes ciudades, muy recientemente, está comenzando a plantearse la asignación de las tareas de control de la circulación a organizaciones no policiales con el fin de liberar recursos para las tareas de seguridad ciudadana. Si bien es una línea relativamente nueva en nuestro Continente, no ocurre lo mismo en Estados Unidos donde en diversas grandes ciudades la regulación de la circulación está encargada a Agentes de entidades municipales que no tienen la consideración de policías.

Con respecto a las distintas posibilidades organizativas entre las que puede optarse, algunas de las más importantes organizaciones promotoras de la seguridad vial en Europa y diversos estudios, en particular, el denominado Proyecto ESCAPE financiado por la Comisión Europea, apuestan como modelo ideal de organización policial dedicada al tráfico la basada en los principios de “especialización” e “independencia”, ya que a la vista de la situación en el conjunto de los países de la Unión Europea, este modelo presenta tres ventajas fundamentales:

- a) Permite otorgar a la seguridad vial la mayor importancia, pues en el caso de integración como una actividad más dentro de la organización general policial se comprueba en todos los países que las acciones relacionadas con el tráfico se ven relegadas frente a aquéllas ligadas con la seguridad ciudadana. Esto es así pese a que las consecuencias sociales y económicas de los accidentes de tráfico puedan ser mucho más graves, aunque no tengan idéntica repercusión en los medios de comunicación e incluso en la percepción de los ciudadanos individualmente
- b) Asegura el que proporcionalmente se dedique una mayor actividad policial a las tareas relacionadas con el tráfico. Al igual que en el punto anterior, la dedicación casi exclusiva a la circulación no distrae personal para realizar otras actividades. Esta afirmación tiene no obstante, que ser sometida a un cierto juicio crítico y a algunas matizaciones pues, desde luego, una parte de los efectivos de la policía de tráfico, si ésta es independiente, habrán de dedicarse a actividades horizontales (personal, nóminas, gestión económica, etc) que con la integración en un Cuerpo policial general podría reducirse, con lo que para una dotación dada el número de agentes “en carretera” se ampliaría. De todas formas este es un problema general de todas las organizaciones policiales de seguridad e incluso militares y se vislumbra cierta tendencia en diversos países, como Holanda por ejemplo, a crear Agencias que se encarguen de todos los aspectos administrativos de las Fuerzas de Seguridad para que éstas puedan concentrarse en las labores que le son propias
- c) La especialización permite una actuación más eficiente en esta materia. Desde luego, éste viene considerándose en la mayoría de los países donde se ha desarrollado este modelo como el fundamento de mayor peso de los tres, ya que la complejidad técnica y normativa y la extensión del fenómeno del tráfico y del transporte por carretera requiere una formación especial y una actualización constante en la materia. Pero además, hay un aspecto importantísimo que con todas las salvedades que se quiera, podría expresarse como sigue: En los asuntos relacionados con la seguridad ciudadana la policía lucha contra la actividad de los delincuentes, mientras que en los asuntos del tráfico y la seguridad vial lo hace con ciudadanos de toda clase y condición quienes nunca aceptarán que, por ejemplo, una infracción a las ordenanzas del estacionamiento pueda convertirles en delincuentes; o dicho de otra forma, el contacto policía – ciudadano en materia de tráfico requiere el despliegue de unas habilidades de comunicación y de actuación interpersonal por parte de los agentes que son diferentes de las que habrían de utilizar en otras actividades policiales.

Con respecto a las tareas que desarrollan las policías de tráfico en Europa, puede establecerse una relación de todas ellas que se resume a continuación. Esta relación no es exhaustiva, pero tampoco debe entenderse que todas son realizadas siempre por la misma organización policial, sino que dependiendo del Estado Miembro de la Unión, algunas de ellas pueden estar asignadas a otras organizaciones policiales, a otros Organismos administrativos e incluso a entidades privadas.

- Vigilancia a la circulación y del cumplimiento de las normas de tráfico
- Control y gestión del tráfico
- Registro e investigación de accidentes
- Prevención de delitos contra la seguridad ciudadana realizados en las vías públicas

- Escolta a VIPS
- Educación y divulgación vial a todos los niveles, y sobre todo en colegios, centros de ancianos, etc.
- Gestión de denuncias y administración de sanciones y multas
- Expedición de permisos y licencias de circulación
- Inspección de vehículos/tacógrafos
- Etc.

Respecto a los tipos de vigilancia del tráfico que se siguen hay tres grandes tipos: los basados en una “vigilancia reactiva”, que sería el método tradicional, la “vigilancia proactiva”, que se basa en la prevención por presencia visible, y la denominada “vigilancia proactiva y represiva”, que basa su actividad para mejorar la seguridad vial mediante el control de los posibles infractores, tanto con una presencia perfectamente visible de los Agentes, como mediante actuación no visible, con vehículos camuflados, equipamiento ubicados sin previo aviso, etc.

Normalmente la actividad policial incluye los tres tipos señalados antes, aunque todos los estudios detallan las lagunas existentes en cuanto a la información estadística de los datos relacionados con la actividad policial de tráfico, que serían de especial interés para poder establecer las adecuadas comparaciones entre los distintos Estados Miembro, así como para determinar la eficiencia de las diversas actividades y poder seleccionar las mejores técnicas y prácticas para alcanzar el gran objetivo de disminuir los accidentes de tráfico.

Los autores del estudio ESCAPE estiman que en los Estados Miembro de la Unión en su conjunto, entre un 7 y un 10% de los Agentes de policía (o de su correspondiente proporción personas/año), está dedicado a las tareas de tráfico. Pero no es fácil ir mucho más allá. En otros documentos se ha podido deducir, por ejemplo, que del total de las horas de policía de tráfico en el Reino Unido el 25% se utiliza en patrullas preventivas y solo un 5% en la realización de controles individuales.

Las consecuencias inmediatas de la vigilancia son la detección de los conductores y la imposición de la correspondiente denuncia. La tramitación posterior de ésta sigue en Europa también modelos muy diversos que con las salvedades lógicas pueden agruparse en dos grandes tipos:

Por un lado, las que siguen un procedimiento judicial o penal. En este caso, la instrucción del expediente abierto a partir de la denuncia policial es llevado a cabo por la fiscalía, quien lo eleva a la autoridad judicial que es la que determina e impone la sanción correspondiente.

Por otro lado, está el procedimiento administrativo, según el cual la instrucción del expediente lo realiza un Órgano de carácter puramente administrativo a partir de la denuncia policial que eleva la propuesta de sanción a la autoridad gubernativa, que en este caso es la competente para su imposición.

Por supuesto, existen modelos mixtos y siempre cabe la posibilidad en los procesos administrativos de iniciar un procedimiento judicial con vistas a revisar la sanción administrativa para garantizar los derechos de los ciudadanos. Asimismo, no es extraño que algunas infracciones tengan el carácter de delitos y pasen directamente a

seguir un procedimiento judicial. Y, en sentido contrario, en aquellos Estados donde el modelo es judicial no es infrecuente que para evitar la sobrecarga de trabajo de los órganos judiciales, sea posible para ciertas denuncias aceptar el pago de una sanción económica o una multa de moderada cuantía que haga innecesario acudir al Tribunal cuyo coste para el denunciado sería muchísimo mayor.

Como ya se ha comentado, es un sentimiento general en todos los Estados Miembro que el número de policías es insuficiente para hacer frente a los retos que se plantean actualmente. Y en el caso del tráfico y la seguridad vial esto es aún más patente como consecuencia de la expansión de la red de infraestructuras, del crecimiento del parque de vehículos, del aumento constante en el número de viajes que se realizan por carretera y de su longitud, etc. Esto afecta tanto al transporte de mercancías como en lo relativo a los movimientos de vehículos de pasajeros. Por este motivo se ha ido extendiendo la opinión de que la vigilancia de ciertos comportamientos de conductores y el control de algunas de las actividades que se realizan en las vías públicas no requieren ineludiblemente agentes policiales, sino que puede ser llevada a cabo por organizaciones de otro tipo. De esta forma se libera a la policía de ciertas tareas permitiendo que ésta concentre sus esfuerzos en aquéllas que revisten un carácter prioritario. Este principio es el que ha llevado desde hace años en muchas grandes ciudades europeas a la vigilancia rutinaria del estacionamiento en la vía pública por parte de entidades que no tienen la categoría de policía, aunque sus agentes estén revestidos de cierta autoridad para poder perseguir las infracciones en esta materia. También en algunas grandes ciudades empieza a plantearse ahora que como sucede en Estados Unidos, la regulación del tráfico en las calles sea realizada por esos agentes no policiales.

Sin embargo, esto no supone en ningún caso la desaparición de la policía en la vigilancia del tráfico, sino que al contrario permiten incrementar la actividad en aquel conjunto de actuaciones que tienen una mayor repercusión en la mejora de los niveles de seguridad vial. Y, desde luego, es evidente que esta vigilancia no policial no puede sustituir a la tradicional en aquellas tareas que requieren o puedan requerir el contacto personal o incluso el uso de la fuerza. En esta línea de la vigilancia no policial es en la que hay que enmarcar la expansión a gran escala de la utilización de videocámaras para la detección de ciertos tipos de infracciones y muy especialmente de dos que se están generalizando en toda Europa.

Por una parte, está el control de los límites de velocidad establecidos legalmente con carácter genérico y específico, asociando la cámara a un radar. Los espectaculares resultados obtenidos en Francia que ha supuesto una reducción superior al 20% el número de fallecidos en accidentes de tráfico en un solo año son una muestra del efecto que puede tener la aplicación de este tipo de sistemas de vigilancia, bien entendido que aunque si bien su implantación masiva formaba parte de un conjunto de medidas encaminadas a reducir el número de accidentes y de fallecidos en carretera, ha sido la instalación de este tipo de radares fijos automáticos la estrella de todas ellas. La relevancia del caso francés merece un tratamiento específico que se hace más adelante.

Por otro lado, en el control de las infracciones a la prioridad de paso y, más concretamente, las de quienes se saltan los semáforos en rojo. Esta medida ha sido ampliamente desarrollada sobre todo en el Reino Unido y se considera como una de las

que han hecho posible que este país sea, junto con Suecia y Holanda, el líder en materia de seguridad vial en Europa.

Si en algo están de acuerdo todos los que trabajan para evitar los accidentes de tráfico, como ya se ha dicho, es en que el incumplimiento de la norma contribuye a la accidentalidad, por lo que resulta fundamental a la vista de la escasez de los recursos policiales, concentrar la actividad de vigilancia en aquellos comportamientos que generan mayor inseguridad y cuya desaparición de calles y carreteras contribuiría de una forma decisiva, rápida y radical a disminuir la sangría que comporta los accidentes de tráfico.

Pues bien, en toda Europa se considera que esos comportamientos objetivos sobre los que centrar la vigilancia para alcanzar la meta de reducir a la mitad el número de accidentes en el año 2.010 son los siguientes:

- Exceso de velocidad
- Conducción tras haber consumido alcohol, drogas o medicamentos
- No utilización de elementos de seguridad personal (cinturón, casco, sillitas infantiles)
- Infracciones a la prioridad de paso (no respetar las señales de STOP o saltarse el semáforo en rojo)
- Conducción agresiva donde además de las puras acciones que cabría encajar en el concepto de conducción temeraria, se incluyen otras mucho más extendidas y consideradas socialmente menos peligrosas pero que entrañan en realidad un grave riesgo, como por ejemplo, no respetar la distancia de seguridad.

Además, la persecución de este tipo de comportamientos debería hacerse de una forma coordinada entre los diferentes Cuerpos policiales y no policiales, en su caso, competentes en una cierta región o territorio y convenientemente planificada, realizada y evaluada, de una manera sostenida en el tiempo, con el adecuado soporte normativo y administrativo de forma que las garantías jurídicas derivadas del procedimiento de gestión de las denuncias no lleve consigo una sobrecarga del aparato administrativo o judicial de tal magnitud que genere un colapso del cual se derive la inutilidad del trabajo realizado en la detección de esas infracciones al no concretarse finalmente en la correspondiente sanción.

Para la planificación de estas actividades de vigilancia, el proyecto ESCAPE que ya se ha citado, propone fijar unos objetivos cuantificados aunque sin descuidar los objetivos cualitativos. El European Transport Safety Council (ETSC) recomienda por ejemplo como objetivo el que 1 de cada 16 habitantes de la Unión Europea debería ser sometido a un control de alcoholemia al año como mínimo.

**El ejemplo francés en materia de videovigilancia.** El sistema de videovigilancia de los límites de velocidad implantado en Francia se ha planteado como el elemento fundamental para alcanzar el objetivo prioritario nacional de luchar para reducir el número de accidentes de tráfico y de fallecidos como consecuencia de éstos en las carreteras francesas, que propuso el Presidente Chirac en su discurso de investidura ante la Asamblea o Parlamento francés al inicio del actual período presidencial, el 14 de julio de 2004.



En febrero de 2003 se creó un grupo para gestionar el proyecto de implantación de este sistema formado por cuatro Ministerios, los de Interior, Hacienda, Justicia y Transportes, correspondiendo la dirección al primero de ellos. En paralelo con el trabajo de este grupo y el desarrollo del sistema se realizó una amplia e intensiva labor legislativa que dado el carácter de absoluta prioridad política de Estado, pudo ser realizado en brevísimo plazo. El 12 de junio de 2003 se aprobó una nueva Ley cuyo objeto fundamental era proporcionar la adecuada cobertura normativa a la automatización de todo el procedimiento sancionador, de modo que ya no es necesaria la intervención directa e inmediata de un agente policial para constatar la infracción sino que, con los adecuados mecanismos de verificación y homologación, esta constatación puede hacerse por medios mecánicos. Pero, además, esta Ley ha introducido un elemento determinante para el éxito de todo el proyecto que consiste en la obligatoriedad de depositar el importe de la multa como requisito previo ante cualquier reclamación.

Simultáneamente y durante las primeras fases de la implantación del sistema, se han introducido otras modificaciones para garantizar su eficacia. Así, por una parte, se ha posibilitado la consulta de los ficheros de las empresas de alquiler de vehículos para hacer posible que pueda comprobarse y, en su caso, facilitarse a las autoridades los datos del conductor del vehículo de alquiler en el momento en el que fue detectado circulando a velocidad excesiva. Por otra parte, se ha introducido el delito de alteración o manipulación de placas de matrícula con independencia de la sustracción o robo del automóvil, para hacer frente a ciertas actuaciones que impedían la adecuada identificación del vehículo.

En diciembre de 2003 finalizó el proceso de instalación de los primeros 100 radares y el éxito del proyecto ha llevado a la aprobación de la instalación de 900 más hasta finales de 2005, de modo que en esa fecha se encontrarán en servicio un total de 1.000 equipos, de los que un 70% serán radares fijos, y el 30% restante serán móviles o portátiles y estarán operados por las Fuerzas policiales según los procedimientos tradicionales.

Los criterios para la ubicación habrían sido teóricamente y por este orden los siguientes: la accidentalidad, y en particular la relación directa entre ésta y la velocidad real; los lugares con riesgos específicos, como los túneles, o con dificultades para que puedan utilizarse equipos móviles por la policía o gendarmería en la forma tradicional; la razonable distribución por todo el territorio francés, fundamentalmente sobre los grandes ejes viarios; la disponibilidad de líneas ADSL, pues a través de este sistema se realiza la transmisión de las fotografías y los datos desde el equipo de carretera hasta el Centro de Procesamiento; y, por último, la voluntad política de las distintas Administraciones implicadas y afectadas.

Sin embargo, la disponibilidad de las líneas ADSL ha supuesto un requisito técnico que ha condicionado drásticamente la ubicación deseándose emplazamientos idóneos de acuerdo con otros criterios por carecer de este tipo de comunicaciones informáticas.

A la hora del diseño del sistema la primera premisa que se planteó fue la adopción de todas aquellas tecnologías que permitieran, en el mayor grado posible, la

automatización de todo el proceso. Y este se inicia con el registro de la infracción mediante fotografía digital; prosigue con la transmisión de las imágenes y de los datos asociados convenientemente cifrados o encriptados; continúa con la utilización de sistemas de reconocimiento de caracteres para hacer posible la lectura automática de las placas de matrícula; sigue con la consulta remota a las bases de datos de vehículos y de sus titulares y finaliza con la expedición de la notificación y su envío por correo postal.

El resultado más espectacular de toda esta automatización ha sido conseguir que las notificaciones de denuncias sean expedidas en las 48 horas siguientes a la comisión de la infracción con el evidente efecto ejemplarizante que lleva consigo. Incluso la firma del denunciante se introduce de manera automática y es la presencia de los Agentes de la policía (Ministerio del Interior) y de la Gendarmería (Ministerio de Defensa) y del Fiscal (Ministerio de Justicia) la garantía del que el procedimiento respeta todos los requisitos y las condiciones establecidas por la normativa.

El funcionamiento del sistema puede resumirse como sigue: Cuando el radar detecta un vehículo que excede la velocidad permitida se acciona el dispositivo de disparo automático de la cámara fotográfica. La fotografía y los datos de velocidad, fecha, hora, etc., se codifican automáticamente y son enviados a través de ADSL al Centro Nacional de Proceso de Datos donde, una vez descodificados, se someten al proceso de lectura de los caracteres de la placa de matrícula. Leída o identificada ésta se genera a su vez una búsqueda en la base de datos nacional de vehículos para localizar nombre y domicilio del titular, además en caso necesario la matrícula se coteja con las que figuran en la base de datos de vehículos de alquiler y en la de vehículos robados. Identificado el titular se genera la notificación de la denuncia de forma automática y se envía por correo. Estas últimas etapas del proceso (identificación del titular y remisión de la denuncia a su domicilio) están sometidas a la supervisión de un funcionario de la Fiscalía presente en el Centro Nacional de Proceso de Datos.

Cuando el titular recibe la notificación pueden darse las siguientes situaciones:

- a) Paga la multa y no recurre, con lo que el procedimiento queda terminado
- b) Si el titular no está de acuerdo con la sanción, debe enviar un escrito de alegaciones al Centro Nacional junto con el justificante de haber efectuado el depósito previo del importe de la sanción, es decir, de haber pagado anticipadamente la cuantía de la multa. A la vista de las alegaciones, en el Centro Nacional se decide bien archivar el caso y devolver el depósito, o bien se desestima la reclamación pasando el asunto al correspondiente Tribunal de Justicia.
- c) En el supuesto en el que el titular alegue que el vehículo había sido robado, basta con enviar la correspondiente copia de la denuncia ante la policía para que el Centro Nacional de Proceso archive el caso. En este supuesto no es necesario realizar el depósito previo.
- d) En el caso de que el titular del vehículo no sea quien lo conducía en el momento de cometer la infracción, puede alegar esta circunstancia, debiendo enviar todos los datos que hagan posible la inmediata localización del conductor. El Centro Nacional procederá entonces a enviar la notificación de la sanción al conductor quedando el asunto como se contempla en los apartados a) o b). Ahora bien, si los datos del conductor aportados por el titular no permite localizar al conductor,

En las notificaciones no se incluyen las fotografías y éstas, por cuestiones relacionadas con la privacidad y también por motivos puramente operativos, solo son mostradas al denunciado previa petición expresa, tras haberse comprobado fehacientemente su identidad y, por supuesto, después de haber hecho el depósito previo de la cuantía de la sanción.

La recaudación de las multas de tráfico impuestas por medio de este sistema corresponde al Ministerio de Hacienda, que posteriormente, al menos en teoría, librará cantidades por igual importe a los Ministerios de Interior y de Transportes destinadas, también teóricamente, a su ampliación y mejora.

De todas formas la mecanización del proceso tiene algunos inconvenientes. Aproximadamente entre el 20 y el 25% de las fotografías que se procesan deben ser desechadas como consecuencia de la imposibilidad de leer la matrícula o de errores que impiden garantizar una lectura fidedigna de ésta. Ello puede ser debido a las limitaciones del propio software y que supondría entorno al 10%, o bien a causas externas principalmente ambientales como escasa luz, brillos ocasionados por el reflejo del sol, niebla, etc., y que supondrían entre el 10 y el 15% de los casos.

Por supuesto, siempre que la identificación automática del vehículo es dudosa, el sistema procede directamente a dar por finalizado el expediente, sin embargo la utilización de filtros informáticos nunca es eficaz al 100 por 100 y es posible, y de hecho así ocurre, que lleguen a los conductores notificaciones de denuncias “fuera de lugar”, ya sea por errores en la identificación del titular del vehículo, por errores en la identificación de la matrícula, - que a veces tienen gran trascendencia en los medios de comunicación con noticias del estilo de “detectado tractor agrícola circulando a 140 km/h por una autopista” - o incluso porque han sido realizadas con vehículos sustraídos, vehículos con placas de matrícula cambiadas o con vehículos cuya matrícula corresponde a otros datos de baja.

En estas circunstancias el sistema quedaba en evidencia y, en ocasiones, los titulares reclamaban una acción de las Fuerzas policiales que permitiera recuperar el vehículo robado que, como demostraba la notificación de la denuncia, había sido detectado por la propia Administración.

Por ello se ha puesto en marcha un servicio telefónico de atención de llamadas (Call Center) que permite al titular del vehículo robado contactar con el número gratuito de este servicio e indicar los datos de la denuncia de la sustracción. Estos datos y los relativos a la infracción de tráfico, lugar, fecha, hora, etc., se trasladan inmediatamente a la Unidad de la policía o de la gendarmería encargada de la investigación de la citada sustracción del vehículo.

De forma similar actuará el titular de un vehículo cuya matrícula ha sido leída por el sistema pero que está seguro de no haber transitado por el lugar donde se le ha denunciado. En el Call Center se puede comprobar si la fotografía tomada corresponde a un vehículo de diferente marca, modelo, etc., si se ha tratado de un error de lectura o si el vehículo infractor tiene una matrícula “doblada”.

El número de llamadas a este servicio de atención telefónica ha superado el millar al día de media, por lo que requiere una adecuada dotación del personal. En cuanto a este asunto, en el actual Centro Nacional de Procesamiento que estará en funcionamiento hasta primeros de 2005 cuando se pondrá en marcha el nuevo Centro, trabajan ocho miembros de las Fuerzas de Seguridad que son los encargados de supervisar y dar validez legal al procedimiento administrativo de la denuncia. De ellos cuatro pertenecen a la Policía Nacional del Ministerio del Interior, que es la responsable del tráfico en zonas urbanas, y otros cuatro a la Gendarmería, Ministerio de Defensa, que es la competente en zonas interurbanas y áreas rurales. Se cuenta además con un Fiscal y su equipo constituido por treinta y dos personas adscrito al Tribunal de Lille que, entre otras cosas, es el encargado de la tramitación de todos los procedimientos que pasan a la vía judicial por haberse presentado un recurso. Y, finalmente, además del personal del Call Center, trabajan cuarenta y tres contratados pertenecientes a una empresa externa, entre los que se encuentran los informáticos y especialistas en comunicaciones y los auxiliares y mozos encargados de las tareas manuales, como el envío y recepción de correspondencia, archivo, tramitación, etc.

El sistema se puso en servicio el 31 de octubre de 2003. En el primer período que va hasta el 18 de mayo de 2004, el sistema detectó aproximadamente un millón de infracciones. En esa última fecha se pusieron en marcha nuevos puntos de detección y desde entonces hasta el 23 de septiembre de 2004 se han contabilizado casi un millón y medio de infracciones, lo que supuso una media diaria superior a 11.000.

Desde la implantación hasta el 23 de septiembre de 2004 el servicio de atención telefónica atendió 234.236 llamadas y en 6 meses el Centro Nacional recibió 285.000 cartas con diversas alegaciones o identificando al conductor ocasional, etc.

Como se ha comentado la repercusión que la instalación del sistema de videovigilancia y control de la velocidad ha tenido sobre la seguridad vial solo puede calificarse de espectacular. El 54% de los conductores entrevistados en una encuesta realizada en marzo de 2004 aseguran que han cambiado su comportamiento y los datos confirman esa opinión de los conductores. En 2001 y 2002 el 34% de los conductores excedían en más de 10 km/h el límite de velocidad; en 2003 este porcentaje ya se había reducido al 26%. Además, de los datos obtenidos en 2004 directamente del sistema de control automático de velocidad de los que se dispone hasta este momento, se deduce que solo el 12% de las infracciones comportaban un exceso de velocidad sobre el límite superior a 20 km/h; es decir, no solamente los conductores respetan más los límites de velocidad, sino que este procedimiento de control tiene el valor añadido de agrupar la velocidad de los vehículos dentro de un rango bastante estrecho alrededor del límite legal establecido. Y ésto es un factor que contribuye de una manera muy importante a la seguridad vial.

En paralelo con ello, las Fuerzas de la policía y de la gendarmería han quedado en parte liberadas de los trabajos de control de velocidad, y ello ha permitido incrementar el control de otros comportamientos. Así, entre 2002 y 2003 el número de controles de utilización del cinturón de seguridad ha aumentado el 15% y uno de cada 4 conductores franceses fue sometido a un control de alcoholemia durante 2003.

La experiencia francesa revela cómo la vigilancia contribuye de una forma decisiva a reducir el número de fallecidos en accidentes de tráfico en carretera, precisamente sobre una base puramente “represiva”, como dirían las autoridades francesas siempre que la seguridad vial se convierta en una prioridad política del más alto nivel. Esta vigilancia, apoyada en una estrategia conjunta de diversos Ministerios y de toda la sociedad para acabar con la sensación de impunidad de una parte de los conductores, utilizando adecuadamente los recursos policiales disponibles, junto con la introducción de modificaciones legislativas que hacen más eficaces los procedimientos administrativos, y la implantación a gran escala de sistemas de control automático basados en nuevas tecnologías, han hecho posible una reducción superior al 20% en el número de fallecidos en las carreteras francesas en un solo año. Pero el éxito no es la cifra. El éxito son las 1.500 vidas salvadas en un solo año.

Por la proximidad geográfica y cultural y por la afinidad social, el modelo francés puede servir a nuestro país, claramente, como pauta a seguir.

Federico C. Fernández Alonso  
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

## Referencias

- ESCAPE Project: “Traffic enforcement in Europe: Effects, measures, needs and future”. Final Report ESCAPE Consortium. IV Programa Marco U.E. Abril 2003.
- European Transport Safety Council: “Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe” 1999
- European Transport Safety Council: “Cost-effective EU transport safety measures” 2003
- European Transport Safety Council: “Fact Sheet”. Septiembre 2004
- European Transport Safety Council: “Enforcement Monitor”. Diciembre 2004
- Recomendación de la Comisión de 6 de abril de 2004 sobre vigilancia en el campo de la seguridad vial. DOCE L 111 17/04/2004 p. 0075-0082.